Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg
Ymchwiliad i Hawliau plant yng Nghymru
CRW 24
Ymateb gan: Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru

National Assembly for Wales
Children, Young People and Education Committee
Inquiry into Children's rights in Wales
CRW 24
Response from: m: Welsh Local Government Association

Mae'r graddau y mae Mesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011 wedi dylanwadu ar y penderfyniadau a wneir gan Lywodraeth Cymru gan gynnwys ei ddyraniadau ariannol a ph'run ai a yw wedi cyflawni 'mesurau cyffredinol' y Confensiwn o weithredu Erthygl 4 Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn (UNCRC) yn gofyn i lywodraethau *"ymgymryd â'r holl fesurau deddfwriaethol, gweinyddol a mesurau eraill priodol ar gyfer gweithredu'r hawliau*
a gydnabyddir yn y Confensiwn presennol".

Roedd cyflwyno Mesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011 yn torri tir newydd. Daeth Cymru i arloesi yn rhyngwladol o safbwynt plant ac roedd yn un o'r gwledydd cyntaf yn y byd i gyflwyno hawliau plant i gyfraith ddomestig. Yr hyn mae'r Mesur wedi ei wneud yw:

Ei gwneud yn eglur, o dan Adran 1, fod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i dalu sylw dyledus i Gonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn wrth ymarfer eu swyddogaethau. Mae hyn yn golygu y dylai'r isafswm safonau a osodwyd gan y Confensiwn fod yr egwyddor trefnu canolog o ran datblygu polisi sy'n effeithio ar blant ac ar i wireddu eu hawliau fod yn brif ystyriaeth ar gyfer gwneud penderfyniadau Gweinidogol.

- Gofyn i Lywodraeth Cymru gyhoeddi Cynllun Hawliau Plant. Mae hyn yn amlinellu sut y bydd yn sicrhau cydymffurfiaeth o ran y ddyletswydd sylw dyledus mewn ffurfio polisi a'r trefniadau adrodd y gall ddangos cynnydd drwyddynt.
- Ychwanegu at a chryfhau'r fframwaith atebolrwydd sydd ar gael i blant a phobl ifanc yng Nghymru drwy ei duedd i fynd i'r afael â diffyg ffocws o ran polisi ar hawliau plant yn hytrach na phennu canlyniadau polisi.

Mae peth ymchwil diweddar yn dangos fod y Mesur wedi diwallu'r amcanion a fwriadwyd, drwy wella amlygrwydd hawliau plant yn y modd y mae Llywodraeth Cymru yn ffurfio polisi a sicrhau fod y Confensiwn yn gweithredu fel sylfaen i'r swyddogion ddeall yn well trwyddo ac felly cyfeirio'n gynyddol ato wrth ymgysylltu â budd-ddeiliaid perthnasol[1].

Dr Chris Llewelyn
Prif Weithredwr
Chief Executive

Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Tŷ Llywodraeth Leol
Rhodfa Drake
CAERDYDD CF10 4LG
Ffôn: 029 2046 8600

Welsh Local Government Association
Local Government House
Drake Walk
CARDIFF CF10 4LG
Tel: 029 2046 8600

wlga.cymru
wlga.wales

@WelshLGA

[1] Hoffman, S. a O'Neill, S. (2018) *The Legal Integration of the UN Convention on the Rights of the Child in Wales.* [.pdf] Ar gael arlein yma: https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/the_impact_of_legal_integration_of_the_un_convention_on_the_rights_of_the_child_in_wales_eng.pdf

Croesawn ohebiaeth yn y Gymraeg a'r Saesneg a byddwn yn ymateb i ohebiaeth yn yr un iaith.
Ni fydd defnyddio'r naill iaith na'r llall yn arwain at oedi.
We welcome correspondence in Welsh and English and will respond to correspondence in the same language.
Use of either language will not lead to a delay.

Tra caiff ei groesawu a'i ystyried yn ddefnyddiol, lle mae'r Mesur yn ddiffygiol yw mai ymgorfforiad rhannol o hawliau plant mae'n ei sicrhau ac nid yw ond yn mynd peth o'r ffordd at wireddu argymhellion y Cenhedloedd Unedig i integreiddio'r Confensiwn i gyfraith ddomestig yn llawn. Mae gweithredu'r Mesurau Cyffredinol yn gofyn am ymgorfforiad cyfreithiol wedi ei gefnogi gan:

- gyd-drefniant gwleidyddol priodol;
- cynllunio strategol yn canolbwyntio ar y plentyn;
- cyllidebu yn canolbwyntio ar y plentyn;
- canolbwyntio ar y plentyn wrth gasglu data a datgrynhoi;
- asesiadau effaith a gwerthuso yn ymwneud â hawliau plant;
- cydweithredu rhwng ac ar draws pob haen o lywodraeth;
- addysg, hyfforddiant a chynyddu gallu yn ymwneud â hawliau plant; a,
- sefydliad annibynnol ar gyfer plant sy'n atebol i'r ddeddfwriaeth.

Mae Asesiadau o'r Effaith ar Hawliau Plant yn cynnig mecanwaith cadarn sy'n cefnogi swyddogion i ystyried y Confensiwn a'u helpu i ddangos sut mae'r ddyletswydd sylw dyledus wedi ei gweithredu. Ond nid yw cynnal a chyhoeddi Asesiadau o'r Effaith ar Hawliau Plant ar bolisi newydd neu ddiwygiedig yn orfodol. Pan maent wedi eu cyhoeddi mae yna amrywiaeth yn ansawdd yr Asesiadau o'r Effaith ar Hawliau Plant a sut maent wedi eu gweithredu. Er enghraifft caiff Asesiadau o'r Effaith ar Hawliau Plant eu cynnal a'u cyhoeddi fel arfer ar gyfer deddfwriaeth newydd ac nid ar gyfer prosesau gosod cyllideb a rhai ymgynghoriadau polisi.

Mae eraill wedi integreiddio hawliau plant i asesiad effaith cyfun yn ymdrin ag amrediad o destunau eraill gan gynnwys cydraddoldeb, yr amgylchedd a'r iaith Gymraeg.
Tra bod yna beth tystiolaeth fod y ddyletswydd sylw dyledus wedi gwella amlygrwydd plant a phobl ifanc ac wedi newid y modd y mae swyddogion yn ffurfio polisi, mae'n anodd penderfynu i ba raddau mae'r Mesur wedi gwella'r canlyniadau heb orfodi cyhoeddi Asesiadau o'r Effaith ar Hawliau Plant.

Y dystiolaeth yn ymwneud ag a yw'r Mesur wedi arwain at well canlyniadau i blant a phobl ifanc

Gwahaniaethau mewn methodoleg ar gyfer Asesiadau o'r Effaith ar Hawliau Plant i'w cynnal *ex ante* (ffurfio polisi) ac *ex post* (gwerthuso polisi). Mae gweithredu'r sylw dyledus o dan y Mesur yn benthyca egwyddorion Brown[2] sydd wedi dod o'r gyfraith achosion a hysbysodd Ddeddf Cydraddoldeb 2010. Mae'r egwyddorion hyn yn rhoi gwybodaeth ar gyfer creu penderfyniadau yn hytrach na gwerthuso'r effaith mae penderfyniad penodol ar bolisi wedi ei gael ar hawliau plant.
Tra bod yna beth tystiolaeth fod y ddyletswydd sylw dyledus wedi newid y modd y mae swyddogion yn ffurfio polisi ac wedi gwella amlygrwydd plant yn y broses o wneud penderfyniadau, mae'n anodd penderfynu i ba raddau mae'r ddyletswydd sylw dyledus wedi gwella'r canlyniadau i blant heb orfodi cyhoeddi Asesiadau o'r Effaith ar Hawliau Plant.

I ba raddau mae Llywodraeth Cymru wedi ceisio sicrhau fod ei ddyletswyddau o fewn y Mesur yn cael eu trosglwyddo i waith y cyrff cyhoeddus mae'n darparu cyllid ar eu cyfer, gan gynnwys awdurdodau lleol a chyrff y Gwasanaeth Iechyd;

O dan gyfraith ryngwladol tybir fod gan bob haen o lywodraeth ddyletswydd o ran hawliau plant. Mae ganddynt i gyd gyfrifoldebau i sicrhau fod y rhwymedigaethau yn y Confensiwn yn cael eu hamddiffyn, eu parchu a'u cyflawni. Mae hyn yn unol ag Erthyglau 4 Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn a'r Mesurau Gweithredu Cyffredinol fel nodwyd gan Bwyllgor y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn. Mae Erthygl 3 y Cyfamod Rhyngwladol ar Hawliau Economaidd, Cymdeithasol a Diwylliannol ac Erthygl 27 o Gonfensiwn Fienna ar y Gyfraith a Chytundebau hefyd yn nodi fod methiant unrhyw awdurdod cyhoeddus, gan gynnwys awdurdodau lleol, i gynnal hawliau dynol yn fethiant y Wladwriaeth.
Er mai dim ond i Weinidogion Cymru mae'r Mesur yn weithredol, drwy rinwedd cyfraith ryngwladol mae'n rhesymol i ddisgwyl y dylai'r dyletswyddau y maent yn eu rhoi arnynt eu hunain hefyd fod yn

[2] R. (Brown) v Yr Ysgrifennydd Gwladol dros Waith a Phensiynau [2008]. EWHC 3158. Ar gael arlein: http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/3158.html

weithredol i'r cyrff cyhoeddus y maent yn darparu cyllid ar eu cyfer. Yn ddiddorol mae canllawiau statudol wedi eu diweddaru yn ymwneud â Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol 2015 (a gyhoeddwyd o dan Adran 17(3) Mesur Plant a Theuluoedd (Cymru) 2010) yn cyfeirio at y dyletswyddau Gweinidogol Cymreig o dan y Mesur Hawliau ac yn nodi fod "*hyn yn treiddio i lawr i'r lefel lleol drwy ddeddfwriaeth, rheoleiddiad a chanllawiau statudol"*.

Mae'n bwysig nodi fod awdurdodau lleol eisoes wedi ymrwymo i egwyddorion Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn cyn y Mesur. Roedd canllawiau a gyhoeddwyd o dan adran 125 y Ddeddf Dysgu a Sgiliau 2000 a Mesur Plant a Theuluoedd (Cymru) 2010 yn ceisio sicrhau fod Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn yn ffurfio sylfaen penderfyniadau lleol ar bolisi ac i awdurdodau lleol gefnogi cyfranogiad plant yn y broses o wneud penderfyniadau.

Fe arweiniodd cyflwyno'r Mesur at godi proffil hawliau plant ar draws Cymru. Ceisiodd rhai awdurdodau lleol arfer eu hymrwymiad tuag at hawliau plant yn wirfoddol a hynny gydag egni o'r newydd. Er enghraifft mae rhai awdurdodau lleol wedi integreiddio ystyriaeth o hawliau plant i'w prosesau asesu effaith eu hunain. Fe aeth eraill, fel Caerdydd a Dinas a Sir Abertawe ymhellach:

- Abertawe – yn wirfoddol wedi gosod y dyletswyddau yn y Mesur yn eu fframwaith polisi eu hunain yn 2014 a datgan eu bwriad i ddod yn 'Ddinas Hawliau Dynol' yn 2018.
- Cynhaliodd Pwyllgor Craffu Plant a Phobl Ifanc Cyngor Caerdydd ymchwiliad i weithredu'r Mesur yn lleol yn 2012[3] a chynhaliodd y Cyngor argymhelliad i ymrwymo i Gonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn yn ei gynllun corfforaethol. Ers hynny mae Caerdydd wedi dechrau gweithio gyda Chronfa Ryngwladol y Cenhedloedd Unedig ar gyfer Plant (UNICEF) i ddod yn 'Ddinas Gyfeillgar i Blant'.

Mae Adran 7 (2) y Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant 2014 ac Adran 7 Deddf Anghenion Dysgu Ychwanegol a'r Tribiwnlys Addysg 2018 yn ymestyn y ddyletswydd sylw dyledus i unigolion a chyrff perthnasol (gan gynnwys awdurdodau lleol a chyrff y Gwasanaeth Iechyd) sy'n ymarfer swyddogaethau o dan y Deddfau hyn. Mae'r amserlen ar gyfer dechrau ar y dyletswyddau hyn yn amrywio. Roedd y ddyletswydd o dan y Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant yn dechrau ar y diwrnod y derbyniodd Gydsyniad Brenhinol tra nad oes disgwyl i weithredu'r Ddeddf Anghenion Dysgu Ychwanegol a Thribiwnlys Addysg 2018 ddechrau tan fis Medi 2021.

Ychydig o graffu ôl-ddeddfwriaethol sydd wedi bod ar y Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant 2014 ac nid yw gweithgaredd gwerthuso parhaus yn ymdrin yn benodol â statws rhwymedigaethau hawliau dynol o ran gwneud penderfyniadau. Felly nid yw'n eglur er mwyn penderfynu ar raddfa cydymffurfedd â'r ddyletswydd i roi sylw dyledus i Gonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn.

I ba raddau mae Llywodraeth Cymru wedi gweithredu ei ddyletswydd i hyrwyddo gwybodaeth a dealltwriaeth o Gonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn ymhlith y cyhoedd, gan gynnwys plant a phobl ifanc

a) E-fodiwl ar Hawliau Plant

Fe fenthycodd Abertawe yr e-fodiwl hawliau plant o'r trefniadau cenedlaethol o dan y Cynllun Hawliau Plant i hyrwyddo ymwybyddiaeth ymhlith ei staff.

b) Cynyddu gallu ar gyfer gweithwyr proffesiynol

Fe gomisiynodd Llywodraeth Cymru Goleg y Drindod i ddatblygu a darparu hyfforddiant sector benodol ar Gonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn. Roedd modiwlau'n ymwneud ag addysg, gofal cymdeithasol a rheoli corfforaethol awdurdod lleol.

[3] https://www.cardiff.gov.uk/ENG/Your-Council/Councillors-and-meetings/Scrutiny/Scrutiny-reports/Documents/YP-%20Rights%20of%20the%20Child%20(UNCRC).pdf

Croesawn ohebiaeth yn y Gymraeg a'r Saesneg a byddwn yn ymateb i ohebiaeth yn yr un iaith.
Ni fydd defnyddio'r naill iaith na'r llall yn arwain at oedi.
We welcome correspondence in Welsh and English and will respond to correspondence in the same language.
Use of either language will not lead to a delay.

c) Rhoi gwybod i blant a phobl ifanc am y Confensiwn

Mae Erthyglau 4, 29 a 42 o Gonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn yn ei gwneud yn ddyletswydd i Lywodraeth Cymru i sicrhau fod plant a phobl ifanc yn dysgu a deall yr hyn a amlinellir yn y Confensiwn.

<u>YSGOLION</u>

Mae adran 101 o Ddeddf Addysg 2002 yn nodi'r cwricwlwm sylfaenol ar gyfer pob ysgol a gynhelir yng Nghymru ac nid yw hawliau'r Confensiwn yn ffurfio rhan o'r cwricwlwm statudol (er y cyfeirir atynt yn y Fframwaith ABCh presennol (2008)).

Er gwaethaf hyn mae rhai awdurdodau lleol (Abertawe a CBSRhCT) wedi ymrwymo eu hadnoddau strategol, ariannol a staff i sicrhau fod hawliau plant wedi eu hychwanegu i gynnig lleol ysgolion drwy gyd-drefnu Gwobr Ysgolion sy'n Parchu Hawliau UNICEF yn eu hardaloedd. Mae cyfran fawr o ysgolion yng Nghymru hefyd yn ymwneud â rhaglen Llysgenhadon Hawliau Comisiynydd Plant Cymru.

Mae'r cwricwlwm yng Nghymru yn mynd trwy gyfnod o drawsnewid ac mae nifer o gyrff gan gynnwys Pwyllgor y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn, Comisiynydd Plant Cymru a Phanel yr Arbenigwyr Gweinidogol ar Addysg Rhyw a Pherthnasoedd i gyd wedi galw am addysg seiliedig ar hawliau dynol a hawliau plant i ffurfio rhan o'r cwricwlwm statudol newydd. Ers Ebrill 2019 mae canllawiau drafft ar gyfer y cwricwlwm newydd yn awgrymu y bydd addysg hawliau plant yn ffurfio rhan o'r cyfrifoldebau anstatudol trawsgwricwlaidd.

<u>GWASANAETHAU IEUENCTID</u>

Mae gwasanaethau ieuenctid awdurdodau lleol yng Nghymru wedi chwarae rôl allweddol mewn cefnogi plant a phobl ifanc i ddysgu am, cael mynediad at a hawlio eu hawliau fel yr amlinellir yng Nghonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn. Mae dogfennau polisi allweddol gan gynnwys *Ymestyn Hawliau* ac *Egwyddorion a Dibenion Gwaith Ieuenctid yng Nghymru* yn gwneud ymrwymiad cadarn i sicrhau fod gweithwyr ieuenctid yn gosod Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn yn eu gwaith proffesiynol.

Er bod trefniadau wedi symud yn ystod y blynyddoedd diwethaf, roedd gwasanaethau ieuenctid awdurdodau lleol yn draddodiadol yn cynnwys y staff oedd yn gyfrifol am reoli, cydlynu a hyrwyddo mecanweithiau ar gyfer cyfranogiad ieuenctid yn yr ardal. Tra'i bod yn bosib fod y trefniadau hyn wedi bod yn destun newid, mae canllawiau a gyhoeddwyd o dan adran 17(3) Mesur Plant a Theuluoedd (Cymru) 2010 yn disgwyl i awdurdodau lleol sicrhau fod cynifer o blant a phobl ifanc â phosibl yn ymwybodol o'u hawliau fel y nodir yng Nghonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn, gan gynnwys eu hawl i gymryd rhan ac i'w llais gael ei glywed ac i fod yn rhan o'r broses o wneud penderfyniadau am bolisïau a gwasanaethau sy'n effeithio ar eu bywydau.

Sut mae'r ddyletswydd i roi 'sylw dyledus' i'r Confensiwn ar Hawliau'r Plentyn yn cael ei weithredu'n ymarferol ac a yw Asesiadau Effaith ar Hawliau'r Plentyn yn cael eu defnyddio fel arf ystyrlon;

Mae Asesiadau o'r Effaith ar Hawliau Plant yn cynnig mecanwaith cadarn sy'n cefnogi swyddogion i ystyried y Confensiwn a'u helpu i ddangos sut mae'r ddyletswydd sylw dyledus wedi ei gweithredu. Ond nid yw cynnal a chyhoeddi Asesiadau o'r Effaith ar Hawliau Plant ar benderfyniadau polisi newydd neu ddiwygiedig yn orfodol. Pan mae Asesiadau o'r Effaith ar Hawliau Plant wedi eu cyhoeddi mae yna amrywiaeth yn ansawdd yr asesiad a sut maent wedi eu gweithredu.

Pa mor effeithiol mae Llywodraeth Cymru yn ymateb ar sail strategol i Sylwadau Terfynol Pwyllgor y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn.

Yn dilyn Sylwadau Terfynol y Cenhedloedd Unedig yn 2008 fe sefydlodd Llywodraeth Cymru *Gwneud Pethau'n Iawn* yn 2009. Hwn oedd eu hymateb i argymhellion y Cenhedloedd Unedig ac roedd yn amlinellu cynllun gweithredu strategol pum mlynedd yn nodi sut yr oedd yn bwriadu eu cyflawni.

Croesawn ohebiaeth yn y Gymraeg a'r Saesneg a byddwn yn ymateb i ohebiaeth yn yr un iaith.
Ni fydd defnyddio'r naill iaith na'r llall yn arwain at oedi.
We welcome correspondence in Welsh and English and will respond to correspondence in the same language.
Use of either language will not lead to a delay.

Yn 2016 cyhoeddodd Pwyllgor y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn eu set ddiweddaraf o Sylwadau Terfynol yn dilyn rownd arall o graffu rheolaidd ar weithredu hawliau plant. Roedd ymateb Llywodraeth Cymru i'r set hwn yn wahanol i'w hymagwedd gynharach. Yn hytrach mae camau gweithredu wedi eu rhestru yn Ffyniant i Bawb a Symud Cymru Ymlaen sy'n ymwneud ag ail sefydlu rhaglen benodol ar gyfer plant a phobl ifanc. Mae'r dogfennau polisi allweddol hyn yn gynhwysol o ran oed ac nid ydynt yn rhoi ffocws strategol penodol ar gyfer Sylwadau Terfynol y Cenhedloedd Unedig.
Mae CLlLC yn gobeithio y bydd y sylwadau hyn yn ddefnyddiol i chi.

Croesawn ohebiaeth yn y Gymraeg a'r Saesneg a byddwn yn ymateb i ohebiaeth yn yr un iaith.
Ni fydd defnyddio'r naill iaith na'r llall yn arwain at oedi.
We welcome correspondence in Welsh and English and will respond to correspondence in the same language.
Use of either language will not lead to a delay.